



## 大会 — 第 40 届会议

### 经济委员会

议程项目 32: 国际航空运输的经济管理 — 政策

#### 审查关于全球消费者保护监管框架的关键事项

(由圭亚那合作共和国提交)

#### 执行摘要

消费者保护的重要性在发生重大旅行中断时多次得到凸显。为回应2013年第六次世界范围航空运输会议(ATConf/6)的建议,国际民航组织制定了关于消费者保护的核心原则,旨在为旅客提供在各旅行阶段的指导,并可由监管当局和业界运营人采用。但是,在此之前,消费者保护领域的监管发展,是以通过特定立法、主管机构的规定性政府规则,或作为航空公司在具体国家内运营的最低要求的一部分的形式经由多种渠道表现的;因此,全球监管体制支离破碎,让航空公司和旅客均无所适从。

行动: 请大会:

- a) 注意到本工作文件提供的信息; 和
- b) 批准在第 4.1 段中提出的建议。

战略目标:	本工作文件涉及航空运输的经济发展的战略目标。
财务影响:	不适用
参考文件:	2013年第六次世界范围航空运输会议(ATConf/6) 国际民航组织关于消费者保护的核心原则

## 1. 引言

1.1 圭亚那合作共和国认可并赞扬国际民航组织在航空运输部门消费者保护领域作出的努力。圭亚那正在更新其航空运输规章,以期改进航空消费者保护监管框架。在这样做时,圭亚那越来越意识到需要在协调统一全球截然不同的消费者保护法律体系。

## 2. 背景

2.1 国际民航组织秘书处的初步数字显示,2018年定期航班载运的旅客达43亿人次,比2017年增加6.4%。此外,国际旅客总人数的一半以上乘飞机旅行。

2.2 全球对于航空旅行的需求增加，这是由休闲旅行和电子商务驱动的，也得到自由化的推进。通过天空开放航空运输协定(ASAs)体现的自由化航空运输政策刺激了竞争性发展，业务量的增长和航空公司网络与伙伴关系的扩展，并给消费者带来了更多的选择。因此，全球航空消费者保护监管框架愈显重要。

2.3 有鉴于此，考虑到消费者保护原则的适用缺乏一致性，本工作文件愿尝试审查影响航空公司和航空消费者的一些关键事项。

### 3. 讨论

3.1 国际民航组织在旅客权利方面做出了弥足称道的努力。根据国际民航组织的国际航空运输管理手册—Doc 9626 号文件，旅客权利一词“通常用来指旅客享有的得到保护使之免受航空公司和/或机场危害其利益的某些行动的损害或为此获得赔偿的权利。这个题目有时在消费者保护的范畴内宽泛地论述”。

3.2 消费者保护的重要性在发生重大旅行中断时多次得到凸显。最近的例子是冰岛航空承运人沃奥航空(WOW Air)今年三月突然停运破产。沃奥航空经营从其在冰岛的枢纽至北美和欧洲的航班。几十位旅客因航班取消产生的改航和退款问题无人理会。类似情形也发生在圭亚那，当时美国承运人动力航空(Dynamic Airways)突然停止往返我国的运营。这两个具体案例突出表明了航空公司破产时遣散全球旅客并退款的监管空白。

3.3 国际民航组织在开展工作时，按照 2013 年第六次世界范围航空运输会议(ATConf/6)的建议制定了关于消费者保护的核心原则，旨在为管理当局和航空运输运营人在旅行之前、旅行期间和旅行之后处理航空旅客有关需要提供指导。

3.4 此外，各国建立了各自的当地消费者保护体制，例如国家立法，而其范围各不相同，从适用于所有消费者相关交易至专用于航空不等。这些当地体制旨在处理误导性广告和企业行为，载运条件中的不公平合同条款，运价的充分声明，以及在未交付服务的情况下提供补偿。制定了民事/刑事处罚规定、法令和具体法律行动等执法手段，以提高对于这些制度的遵守。

3.5 有些国家选择采用额外的国家监管做法，因为华沙—海牙和蒙特利尔体系中没有关于对受重大延误和取消影响的旅客提供关照和改航的形式的具体规定；消费者—航空公司关系的这些具体方面没有得到清楚的界定。此外，蒙特利尔公约目前有 136 个缔约方，不到国际民航组织成员国的四分之三。

3.6 与此相应，消费者保护领域的监管发展经由多种渠道表现：以通过特定立法、主管机构的规定性政府规则，或作为航空公司在具体国家内运营的最低要求的一部分的形式。

3.7 因此，全球监管体制支离破碎，让航空公司和旅客均有些无所适从。在大型网络中运营的航空公司遭遇相互冲突的监管和合同要求。这种碎片化情况还可能增加运营成本和复杂性。本国立法的域外适用是国际承运人面对的另一主要考虑。

3.8 业界已断定，责任赔偿体制的这种扩散会使旅客更为不便，而不是通过鼓励航空公司取消而非延误航班来解决这一问题。

3.9 考虑到不同体系不断增加的现状，我们的立场是，应尽可能采用由国际民航组织制定且普遍适用的规章范本力求监管趋同。以此为起点，可创设关于消费者权利的全球协调统一的标准。这一特性的正常化可使得提高消费者/航空公司关系的透明度、消费者的知识和赋权。

3.10 将不同做法调和到统一和一致的全球系统中，能通过让各国在一个全球监管框架中构建共识和寻找共性而更好地促进全球航空旅客的消费者保护。

3.11 此外，这样一个消费者保护体制的汇合体，还应虑及需要在保护旅客权利和便利可持续的航空运输运营之间达成平衡。

#### 4. 建议

请大会：

- a) 请还不是蒙特利尔公约缔约国的成员国签署并批准该公约；和
- b) 请国际民航组织为统一全球航空消费者保护监管框架而制定标准化规章范本，以补充蒙特利尔公约。